

## 二元经济结构下的中国农民社会保障制度透视

陶 勇

(上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

**摘 要:**当前“三农问题”已关系到我国现代化建设的成败,引起了政府和社会各界的高度重视。“三农”问题的重点是农民问题,在农民的所有问题中,农民的社会保障问题举足轻重。长期以来在重城轻乡、挖农补工的二元经济结构下,我国社会保障体制残缺不全,有相当一部分社会保障的内容将整个农村人口排挤在保障体制之外。政府必须为农民提供社会保障的保护,必须要建立和完善农民社会保障制度。

**关键词:**二元经济结构;农民;社会保障制度

**中图分类号:**F840 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)11-0049-06

农民问题,曾经是中国革命的根本问题,现在又成为我国经济发展和现代化建设的关键问题。尽管中国的改革从农村开始和发动,并且 20 多年来农村改革取得了长足的进步,但是令人困惑的是,随着中国现代化进程的加快,农民问题却越来越突出。人们已经认识到,农民问题解决不好,将会影响到我国经济的发展和整个现代化进程。在农民的所有问题中,农民的社会保障问题举足轻重,决不能掉以轻心,国家必须把完善农民社会保障制度的问题放在很重要的位置来考虑。

### 一、二元经济结构下的农民社会保障制度存在的问题

二元经济结构理论是美国著名经济学家刘易斯 1954 年提出的,他认为二元经济结构是发展中国家经济发展时存在的一个普遍现象,即发展中国家的经济包括“现代的”与“传统的”的两个部门,现代部门依靠自身的高额利润和资本积累,从传统部门获得劳动剩余并取得不断发展。现代城市工业发展起来以后,在市场经济调节下,不断通过对传统农业部门的影响,促使传统部门向现代化部门转化,最终实现二元经济结构的一元化和国民经济的现代化。由于特殊的政治经济条件,我们走的是一条与众不同的工业化道路,即在高度集中的计划经济体制下,政府用行政干预手段将城乡分开,以牺牲农民利益为代价实现国家的工业化。结果过多牺牲了农民的利益,大大削弱了农业资本积累、技术革新的实力,窒息了农业的发展后劲。也就是说,在工业化过程中,原有的二元经济结构不仅没有得到改变,而且还被加强了。虽然改革开放以后,政府对这一非均衡发展模式进行了一些调整,但并没有从根本上改变其性质。

特殊的重城轻乡政策背景和挖农补工的非均衡发展战略所造成的另一个直接后果是城乡二元社会保障制度,其存在的问题是:

(一)二元化格局下的城乡保障差别过大,形成了一定的利益落差,城乡劳动者的境遇很不平等。我国是一个农业大国,有 80% 的居民住在农村。但是,农村社会保障始终处于中国社会保

收稿日期:2002-07-31

作者简介:陶 勇(1966—),女,安徽庐江人,上海财经大学公共经济与管理学院讲师。

障的边缘,有相当一部分社会保障的内容将整个农村人口排挤在保障体制之外。长期以来,我国社会保障体系并存着两个相互独立又相互联系的层次,城镇企事业单位中的就业人员享受着相对较为完善、水平较高的社会保障服务;而农村广大农民在这方面的情况恰好相反。我国农村居民主要依靠家庭保障而缺乏社会保障。在1978年农村实行联产承包责任制以前,中国农村居民除了依靠家庭保障以外,他们还可以通过以社队为基础的集体经济制度而获得集体保障。此外,他们也可以获得依靠集体经济资助的合作医疗。但是,农民的这些保障,无论在保障项目,保障内容和保障水平上,都根本无法与城镇居民所获得的“单位保障制”的保障相提并论。1978年农村实行联产承包责任制以后,传统的集体核算制度被彻底打破,农民成为独立自主的经营单位,农民享受的集体经济保障也由此丧失。农民陷入了不得不依靠单一的传统家庭保障的困境。尽管改革开放以后,农民的收入有了明显的提高,但是在保障问题上,实际上是出现了后退。

随着社会主义市场经济的发展,城镇的社会保障制度逐步从过去的“单位保障制”隐退,但是另一方面,城市社会保障却得到了前所未有的发展和提高。从城镇整体上讲,城镇居民比过去得到了更可靠、更安全、更平等的社会保障。因此,在经济体制改革的过程中,城乡居民间社会保障的不公平状况不仅依然保持,而且有所加强。据统计,1990年全国社会保障支出1103亿元,其中城市社会保障支出977亿元,占支出总数的88.6%,农村仅支出126亿元。城市人均413元,农村人均14元,相差将近30倍。国家财政在卫生事业费中用于农村合作医疗的补助费1979年为1亿元,1992年下降到了3500万元,仅占卫生事业费的0.36%,农民人均不足4分钱。<sup>①</sup>因此,我们可以看出,在投入一定的情况下,这种城乡分割的二元社会保障实际上是以牺牲农民的利益为代价的,国家将本应平等投向全社会和社会保障资金中的大部分投向了城市,广大农民却无缘享受,其结果是进一步扩大了城乡收入差距,不利于农村经济的发展和农村社会的稳定。

(二)传统的以家庭和土地为中心的农民保障形式受到了前所未有的冲击。城乡分割的二元社会保障,使得农民不得不陷入传统的家庭养老和土地保障的境地。随着社会经济的不断发展,这一传统模式很难与时俱进。从家庭养老方式来看,计划生育政策的推行使独生子女增多,农村核心小家庭迅速增加,家庭规模的缩小,进一步弱化了家庭和养老功能。同时,自20世纪80年代以来,中国人口老龄化速度加快,据1990年的人口普查资料显示,我国农村60岁以上老人7285万,占农村人口总数的8.2%,并且每年以3%的速度递增。<sup>②</sup>人口学家预测,到2020年我国农村65岁以上老人的比例是14.0%—17.7%。<sup>③</sup>届时,中国农村将进入一个老龄化的社会。另一方面,随着经济的发展,农村人口跨地区或者城乡迁移的速度和规模也在不断提高,而迁移者大多数是青壮年,这在一定程度上又加速了农村人口的老龄化,所有这些情况都使得农村老年人的生活保障成为一个突出的问题。

在农民的社会保障中,土地占有重要的地位。长期以来,农民的社会保障实质上是以土地为中心的非正规保障,特别是那些在农村经济和农民的收入来源中,农业所占份额比较大的地区。在实行联产承包制以前,农村土地实行集体所有、统一经营和统一分配。这种传统的集体经济体制的长期运行,导致农民缺乏生产经营的积极性,也严重妨碍了农业生产力的发展和农村经济效益的提高。农村土地的保障功能严重不足。实行联产承包制以后,赋予了农民对部分土地的承包经营权,提高了土地的生产力水平和农民的收入,强化了土地的保障功能。近年来,随着农村经济和农村社会的发展,农村土地的保障功能理应得到加强。但是遗憾的是,土地的保障功能不仅没有得到强化,反而不断弱化,其主要原因是:(1)由于近年来,农产品价格的持续下滑,农产品生产成本的不断增大,使得农业经营的绝对收益越来越低,在有些地方甚至绝对亏本。(2)农村土地的税费负担越来越重,越来越多的农民视土地为包袱,在许多地方,农民抛荒的现象非常普遍,在此背景下,土地的保障功能无从谈起。(3)土地的流转价格越来越低,在许多地方,发生土地流转时,转出户不仅不能从土地转让中获益,反而要倒贴转入户一笔资金,经营土地甚至成为

农民的绝对负担。

总之，随着经济的发展和经济结构的调整，农民非农就业机会的增加和农民收入来源的多元化，在农民的收入来源中，农业和土地收入的相对重要性将会趋于下降；土地经营的要素成本和机会成本趋于提高，农业经营的比较利益趋于减少。因此，土地保障的相对作用，也会趋于下降，农民依靠土地保障的局限性，也将趋于增加。

（三）现行的农村社会保障制度建设很不完善。我国目前的农民社会保障包括农民养老保险制度、农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度三个方面。农村养老保险从1991年试点到2000年底为止，全国有31个省、市、自治区的294个地区、2052个县、32610个乡镇开办，全国参保人数为6172.34万人，农村养老保险基金积累总额为195.5亿元，2000年当年领取养老金的人数为97.81万人<sup>⑨</sup>。部分地区解决了部分群众“病有所医，老有所养”的问题，农村社会保障已取得了良好的发展势头。但与发展社会主义市场经济要求相适应的科学、规范、统一的农村社会保障制度相差甚远，还存在着许多有待解决的问题。

首先，层次低，范围小，覆盖面窄，社会化程度低，国家无法对全体农村劳动者提供基本的生活保障。目前，农村以养老、医疗为重点的社会保障工作仅在小范围实施，没有在全国大范围内推广，社会保障基金调剂范围较小，医疗保障只是社区化、而不是社会化，农村社会保障功能差。

其次，农村社会保障资金筹措不足。以农村社会救济为例，在1999年农村税费改革之前，农村社会保障资金主要靠县财政和乡村集体经济投入。2000年中央国务院关于农村税费改革试点工作的通知中，只规定五保户的供养资金列入农业税附加，而没有规定对特困户救济的资金来源。由于税费改革使乡镇经费大幅度减少，只靠县财政提供的有限资金不能为所有特困户提供救济，在有些贫困地区，社会救济实际上已陷入了停滞状态。

第三，农村社会保障基金管理缺乏法律保障，难以保证保值增值。由于农村社会保障体制尚不完善，社会保障尚未立法，更没有形成法律体系，使农村社会保障工作无法可依，无章可循，致使农村社会保障基金管理缺乏约束，资金使用存在风险大、无法解决保值增值的问题。

最后，农村社会保障管理分散。我国农村社会保障的现状是城乡分割、条块分割、多头管理、各自为政。条块之间既无统一的管理机构，也无统一的管理办法，形成“多龙治水”的管理格局。由于这些部门所处地位和利益关系的不同，在社会保障的管理和决策上经常发生矛盾。

## 二、国家应该为农民提供社会保障的保护

（一）社会保障作为保证社会经济安全运行的公共措施，是典型的公共产品，在消费过程中具有非竞争性和非排斥性。由于市场提供社会保障的缺陷，应该由政府向全体公民提供平等的社会保障服务。而二元结构的城乡社会保障，使得城乡劳动者在社会保障消费上存在着严重的排斥性和竞争性，恰恰与社会保障的性质背道而驰。此外，农业是自然风险与市场风险相互交织的弱势产业，我国农民的生产又是以户为单位，具有相当大的分散性，农民的生产和生活风险也在不断提高，这决定了农民对农村社会保障有着强烈的依赖性，并且农村经济市场化程度越高，这种依赖性就越大，因此，我们没有理由将农民排斥在社会保障体系之外。

（二）从国民社会保障权利角度来看，获得社会保障的保护是宪法赋予农民的一项权利。我国宪法第45条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。显然，这里所说的公民也包括农民在内，农民也应向城市居民一样，在年老、疾病或丧失劳动能力时，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家应给予农民“国民待遇”，向他们提供社会保障保护。退一步讲，即使在社会保障享受程度上有一些差别，但农民至少应该具有保障自己基本生存的权利。

（三）长期以来，农民为中国的社会经济发展做出了巨大的牺牲和贡献，为国家工业化提供了

可观的资金积累。在重城轻乡、挖农补工的政策背景下,国家通过对农村产品市场的垄断,利用工农业产品的价格剪刀差,将大量的农业剩余转移到工业部门,据统计,1952—1990年,我国农业为工业提供的剩余积累额总计11594.14亿元,平均每年300亿元,其中75.1%来自剪刀差。<sup>⑤</sup>然而,工业化的收益几乎为城市居民所垄断,即使投资于农业水利方面,其中很大一部分还是解决城市和工业用水问题,农民为国家提供积累的相当一部分直接转化为居民的福利,国家资源分配的不平等,使农业在为国家提供积累而承受重负的同时失去了自身发展的机会。在国家财政对农业的支出中,只有少数用于农业扶贫和社会救济;在农民养老保险和医疗保险上,国家没有承担责任,这对农民是很不公平的。农民为国家经济建设作出了牺牲和贡献,理应得到一定的回报,国家理应对农民的保障利益损失做出一定的补偿,应将农民纳入社会保障体系之中。

(四)从分配角度来看,政府向农民提供社会保障的保护,能够减少贫困,减少收入不平等和社会地位不平等,最大限度地实现收入分配公平的目标。众所周知,社会保障制度的一个主要功能就是充当社会的“安全网”或“减震器”,这一功能是通过社会保障对国民收入再分配实现的。在国民收入的初次分配和再分配过程中,我国城乡居民的收入分配存在着巨大的差异,成为越来越严重的社会问题。从城乡居民的收入水平来看,城镇居民收入始终高于农村居民,并且有不断扩大的趋势。上世纪80年代初,由于农村落实联产承包责任制和国家大幅度提高农副产品收购价格,农民收入迅速提高,城乡居民收入的差距从1978年的2.57倍迅速下降到1983年的1.82倍;以后随着经济体制改革的全面推进,这个倍数又逐年攀高,到1994年上升到2.86倍。此后又有所下降,到1997年下降到2.47倍。在接下来的几年中,城镇居民收入的增长再度快于农村居民,城乡收入差距扩大到2000年的2.79倍,已经超过了改革开放之初的1978年,最新的统计资料表明,2001年城镇居民人均可支配收入增长8.2%,快于农村居民人均纯收入4%的增长率,城乡居民收入的差距上到升前所未有的2.9倍。

由于农村居民收入远低于城市居民,加上中国80%的人口是农村居民,因而无论是相对贫困,还是绝对贫困,中国绝大多数贫困人口都居住在农村。农村的贫困问题无论在广度上还是在深度上都远较城市为甚。中国最大的贫困问题在农村,而不是城市。从这个意义上讲,政府更应该建立农村社会保障体制,减少农村贫困,缩小城乡收入分配差距,实现收入分配的公平。

### 三、建立农村社会保障制度的设想

(一)坚持城乡一体化的政策导向,改变重城市轻农村的社会保障政策,逐步缩小城乡社会保障水平的差距。一方面,逐步削减政府在城镇的福利开支,取消或降低城镇居民的福利补贴,如食品补贴、交通水电补贴、住房补贴等。同时,按照权利与义务对等的原则,完善城镇社会保障制度。另一方面,改变长期以来实行的重城轻乡的政策,加大对农村社会保障的投入力度,提高农村已有的社会保障水平。以前政府采取的“挖农补工”的政策,以“剪刀差”的形式从农村抽走的大量利润,应适当返回给农村和农民,依此资金作为建立农村保障机制的基金,实行以工业反哺农业。另一方面,国家应当在政策、资金上向农村、农民倾斜,加大对农村基础设施、农村基础教育的投入力度,以加快农村经济的发展,为社会保障的建立奠定经济基础。

(二)稳定农村社会养老保险的基本政策,坚持“国家政策引导,农民自我保障为主,集体补助为辅”的保障原则。我国现时正处于大规模的经济建设阶段,资金短缺是阻碍我国更大发展的一个难题,同时,我国又是一个农业人口占绝对多数的发展中国家,经济基础薄弱,城乡差别巨大,因此不可能像西方发达国家那样,为农民提供全面的、高标准的社会保障待遇,我们认为,我国农村社会保障制度应从农村实际出发。我国农村社会养老保险方案的基本思想是:坚持低标准起步,坚持个人缴纳资金为主、集体补助为辅的原则,坚持以个人账户为主的储备积累的保险方法,坚持自愿参加与政策鼓励相结合的政策措施,坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合的制度。

这些政策从总体上看是符合实际情况的,应当继续坚持,并要逐步完善。

(三)建立多层次的农村社会保障体系。我国农村发展极不平衡,单一层次的社会保障体系很难照顾到各方面的要求。我们认为,应建立以我国法定基本社会保障为主体、乡村集体保障和家庭储蓄保障等并存的多层次社会保障体系。

扩大农村社会保障的覆盖面。基本社会保障不分所有制和劳动力从事产业活动的性质,不论是在城镇务工经商还是在乡村集体企业、国有企业、城镇集体企业、私营企业、三资企业从事非农产业活动,还是在本乡、本村从事农业生产活动,均须参加。其资金来源按照部分积累的原则,由国家政策引导、集体补助、个人缴费为主。基本社会保障基金先由县级起步,逐步过渡到省级统筹,待条件成熟后再实行全国统筹,最后实现城乡社会保障一体化的飞跃。

(四)确立农村社会保障的法律地位。农村社会保障制度必须以法律的形式出现,而不能以政策的形式出现,因为法律所具有的强制性,对于农民按期缴纳社会保险的保险费以及国家在一定的条件下为农民提供社会保险都有很强的约束性。通过立法的形式建立、健全社会保险与社会保障制度,是世界各国开展社会保障工作的通行做法。经过10多年的改革探索,我国已经建立起城镇社会保险制度的基本框架,并基本形成城乡社会救助制度的雏形。目前正在起草的《社会保险法》等有关法律,将促进我国社会保险制度的健康发展。作为一项全国性的法律,《社会保险法》不能仅仅面向城镇居民,把广大农民排斥在外,而是必须从法律上确认农村社会保障在农村经济和社会发展中的地位 and 作用,明确社会转型期农村社会保障的性质、对象、内容和标准。规范农村社会保障执行者的职责和参保者的权利和义务,是我国改革农村社会保障制度、建立健全保障体系、维护农村社会稳定的当务之急。

(五)建立个人账户,确保基金的保值增值。建立个人账户,按个人账户储蓄积累的总额确定保障基金的发放标准,是建立农村社会保障制度的核心问题。建立个人账户是我国社会保障改革的方向和世界社会保障改革的潮流。其特点主要是个人享受的社会保障基金,主要依靠自己的劳动积累,在设立个人账户的同时,辅之以社会统筹基金,承担起社会救济的功能。因此,做好社会统筹和个人账户相结合的工作,不断推进农村社会保障制度向更深层次的发展。为了实现基金的安全和保值增值,从我国的实际情况来看可以委托国家进行社会保障的管理。

(六)建立有权威的农村社会保障管理机构。主要体现在设立专门的机构和工作人员从事农村社会保障工作,包括受保人资格的审查、保险费标准的确定、调整和征收、提供社会保障待遇以及为农民提供社会保障咨询等。同时,设立专门的监督机构,对农村社会保障的各项工作进行监督,尤其是对保险基金的管理和营运进行严格的监督。

(七)积极开拓农民社会保险的筹资渠道。农村社会保障制度的核心是社会保险。农民的社会保险主要是依靠农民的自我积累,也是农村社会保障制度的最薄弱环节,因为它要求农民自己也出一部分资金,才能像城镇居民一样享受社会保障。由于近年来农民收入的持续下降,再加上思想上有种种顾虑,因此农民对参与社会保险缺乏积极性和主动性,这会在很大程度上制约农村社会保险事业的发展。为了提高农民参加社会保险的积极性,可以从以下几方面入手:

一是放松对农村土地流转的限制,有效推进我国农村土地制度的改革,提高土地的保障功能。土地既可成为农民获得社会保障的重要手段,也是重要的农业生产资料。在长期稳定土地承包关系的基础上,高度重视尊重农民的土地承包权和经营自主权,尊重农户在土地转让中的主体地位,促进土地流转和土地资本化。可在科学测算、加强试点的基础上,将农民的土地转让所得,拿出一个固定的份额,用于建立农民的社会保障基金。

二是进行农业税改革,将农业税转化为农民社会保障税。为了减轻农民负担,增加农民收入,近来许多专家提出了向农民停征农业税的建议。与此同时,也有另外一种全新的观点,即将农业税转为农民社会保障税。此观点认为,农民作为一个社会阶层,应该有纳税义务,如果取消

农业税,对其他阶层而言有失纳税的公平原则。但农民又是弱势群体,税收政策对其应该有所倾斜。由于中国的社会保障制度一直残缺不全,农民的社会保障一直被排除在社会保障制度之外,如果农民不像城市居民一样缴纳社会保障税,农民的社会保障无法实现。如果新开征一个农民社会保障税,农民在心理和经济上都承受不了。因此,可考虑将农业税转化为农民缴纳社会保障税,征收后专户储存,专用于农民养老或医疗保险等方面,并且可以积累使用。这样做得好处是,健全了中国的社会保障制度,缩小了城乡社会保险水平的差距,对农民的社会保障不但可以全面实施,而且还可以在节约新税收征收成本的同时,降低农业税征收的现实困难,转税后真正得利的是广大农民。

注释:

- ①蔡仁华主编:《中国医疗保障制度改革实用全书》,中国人事出版社,1998,第342页
- ②民政部农村社会养老保险办公室编:《农村社会养老保险文件汇编》(1991—1992),第99页。
- ③民政部农村社会养老保险司编:《农村社会养老保险文件汇编》(1995),第207页。
- ④劳动和社会保障部农村社会养老保险司:《2000年度农村养老保险统计分析报告》,第1页。
- ⑤数据引自《中国农民的社会保障问题》,《法学研究》,2001年第6期,第28页。
- ⑥数据来源于中国社会科学院网站。

参考文献:

- [1]姜长云. 农村土地与农民的社会保障[J]. 经济社会体制比较,2002,(1).
- [2]宁夏回族自治区农村社会经济调查队. 论我国农村社会保障制度的改革[J]. 经济科学,1996,(4).
- [3]刘翠霄. 中国农民的社会保障问题[J]. 法学研究,2001,(6).
- [4]李郁芬. 社会保障的二元结构分析[J]. 经济学家,1996,(4).
- [5]梁鸿. 试论中国农村社会保障及其特殊性[J]. 复旦学报(社会科学版),1999,(5).

## A Perspective of Chinese Farmers' Social Security System under the Dual Economic Structure

TAO Yong

(School of Public Economics and Management, Shanghai University of  
Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** At present, the “three problems of agriculture” is vital to the construction of modernization of China, thus attracting great attention from the government and society of all levels. Of all the “three problems of agriculture”, the problems of farmers is the focus, of which, social security problem of farmers, however, is quintessential. Over a long period of time, under the dual economic structure, in which greater attention has been given to the city than to the countryside, and agriculture has been drained to support industrial development, the social security system in China has not been complete. A substantial part of social security system has excluded the farmers. So the government must provide farmers with protection of social security, build up and perfect farmers' social security system.

**Key words:** dual economic structure; farmer; social security system